

La coopération intermunicipale : les modèles québécois et français

Catherine Ribot

Volume 33, numéro 3, 1992

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043166ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043166ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Ribot, C. (1992). La coopération intermunicipale : les modèles québécois et français. *Les Cahiers de droit*, 33(3), 907–925. <https://doi.org/10.7202/043166ar>

Résumé de l'article

Au Québec comme en France, les contraintes économiques modernes remettent en question les découpages municipaux existants. Les gouvernements se heurtent aux réticences des acteurs locaux pour mettre en place des institutions intermunicipales de coopération permettant aux municipalités dont le territoire est trop exigu, ou dont les moyens économiques sont trop faibles, de satisfaire les besoins publics de leur population et de favoriser le développement local.

L'étude des modalités de création et de fonctionnement de ces institutions révèle, au-delà des correspondances conjoncturelles, d'importantes différences. Alors qu'en France l'intercommunalité se fonde toujours sur des préoccupations de recomposition territoriale, le Québec a développé une conception beaucoup plus fonctionnelle laissant une large place à la consultation de la population.

À partir de ces différences, les institutions de coopération intermunicipales québécoises et françaises s'efforcent d'acquiescer une certaine autonomie à l'égard de leurs membres et de définir des stratégies économiques ou politiques spécifiques.

La coopération intermunicipale : les modèles québécois et français

Catherine RIBOT*

Au Québec comme en France, les contraintes économiques modernes remettent en question les découpages municipaux existants. Les gouvernements se heurtent aux réticences des acteurs locaux pour mettre en place des institutions intermunicipales de coopération permettant aux municipalités dont le territoire est trop exigu, ou dont les moyens économiques sont trop faibles, de satisfaire les besoins publics de leur population et de favoriser le développement local.

L'étude des modalités de création et de fonctionnement de ces institutions révèle, au-delà des correspondances conjoncturelles, d'importantes différences. Alors qu'en France l'intercommunalité se fonde toujours sur des préoccupations de recomposition territoriale, le Québec a développé une conception beaucoup plus fonctionnelle laissant une large place à la consultation de la population.

À partir de ces différences, les institutions de coopération intermunicipales québécoises et françaises s'efforcent d'acquérir une certaine autonomie à l'égard de leurs membres et de définir des stratégies économiques ou politiques spécifiques.

In Quebec as in France, modern economic constraints put into question existing municipal divisions. Governments run into the reluctance of local citizens when setting up intermunicipal institutions for cooperation thereby allowing municipalities with limited territory or economic means to satisfy the public needs of their population and favour local development.

* Étudiante de troisième cycle en droit public à l'Université de Montpellier. Membre du Centre d'études canadiennes de Montpellier.

The study of the means for creating and operating such institutions demonstrates important differences that transcend current conditions. While in France intercommunality is always based on questions of territorial recomposition, Quebec has developed a far more operational conception that leaves much to popular consultation.

On the basis of these differences, Quebec and French intermunicipal institutions for cooperation attempt to acquire a certain independance with regard to their members and to define economic strategies or specific policies.

	<i>Pages</i>
1. Un contexte économique et institutionnel comparable	909
1.1 La rationalisation économique des institutions administratives et politiques	910
1.2 Les craintes et les réticences des acteurs locaux	911
1.3 Les solutions institutionnelles	912
2. Des conceptions politiques divergentes	915
2.1 La problématique territoriale	915
2.2 Les mécanismes de consultation	917
2.3 L'autonomie des institutions	920
Conclusion	924

Peu de choses semblent rapprocher les systèmes juridiques locaux québécois et français : des territoires géographiques difficilement comparables, des histoires municipales particulières, des organisations constitutionnelles et politiques différentes, un droit public d'origines opposées.

Il peut paraître étonnant alors que l'étude des regroupements et de la coopération intermunicipale québécoise puisse éclairer la réflexion d'une étudiante montpelliéraine travaillant sur les aspects juridiques de la coopération intercommunale française. Pourtant, l'exemple québécois est riche en enseignements au moment où le monde local français tente avec tant de difficultés de trouver un consensus sur la loi réformant l'administration territoriale de la République, afin de redonner un second souffle à la décentralisation. Nous avons été surprise de constater que, malgré les différences fondamentales énoncées plus haut, un contexte économique local similaire avait permis l'élaboration de réponses institutionnelles proches. Leur analyse comparative nous a permis d'établir un parallèle très

intéressant entre l'évolution du droit municipal québécois dans ce domaine et la situation française.

1. Un contexte économique et institutionnel comparable

Au Québec comme en France, on observe aujourd'hui un mouvement général et important de recomposition, de transformation du système administratif local. Ce phénomène débute avec les années 1960. En France, l'ordonnance du 5 janvier 1959 crée les districts urbains et modifie le champ de compétence des syndicats intercommunaux. Au Québec, cette période est marquée par une accélération du rythme des modifications sectorielles et globales des lois municipales, une multiplication des groupes d'étude et de réflexion, chargés de proposer des réformes générales du droit municipal.

La France mesure le nombre excessif de ses communes par comparaison avec ses voisins européens qui préparent tous des réformes radicales de réduction du nombre de leurs collectivités locales ; de la même manière, le Québec se compare à l'Ontario et souhaiterait pouvoir, comme lui, supprimer une partie de ses municipalités.

La loi française du 31 décembre 1966 créant les communautés urbaines a permis la mise en place d'institutions intercommunales fortement intégratives, la dernière de ces neuf communautés ayant été créée en 1971. Le Québec, au même moment, s'était donné trois organismes du même type : les communautés urbaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais¹. À la même période, les deux pays tentent une politique autoritaire de fusion qui, après avoir soulevé beaucoup d'oppositions, ne réussira pas².

L'évolution parallèle des recherches de solutions institutionnelles adaptées aux nécessités locales se poursuit dans les années 1980 et, en 1991, le Québec et la France se trouvent tous deux aux prises avec les difficultés de la décentralisation. La France s'efforce de rectifier et de compléter les grandes lois décentralisatrices de 1982 et de 1983, de moderniser sa fiscalité locale, d'encourager la coopération intercommunale, pour donner un « second souffle » à sa décentralisation. Au Québec, le débat porte sur la reconnaissance par le gouvernement d'une décentralisation formelle et effective de pouvoirs aux municipalités locales, débat dont la

1. *Loi sur la communauté urbaine de Québec*, L.R.Q., c. C-37.3 ; *Loi sur la communauté urbaine de l'Outaouais*, L.R.Q., c. C-37.1 ; *Loi sur la communauté urbaine de Montréal*, L.R.Q., c. C-37.2.

2. Au Québec : *Loi favorisant le regroupement des municipalités*, L.Q. 1971, c. 53 ; en France : *Loi n° 71 588 du 16 juillet 1971*, J.O., 18 juillet 1971, 7091, Gaz. Pal. 1971. 2^e sem. Lég. 310.

difficulté doit s'apprécier au regard de la situation constitutionnelle particulière qui existe actuellement.

Dans les deux pays, les réflexions se développent dans un contexte similaire résultant de nécessités économiques incontournables et suscitent certaines réticences politiques.

1.1 La rationalisation économique des institutions administratives et politiques

L'émergence, dans les années 1960, des premières interrogations sur les regroupements intermunicipaux est sans aucun doute l'une des conséquences d'une redéfinition du rôle de l'État dans la production des richesses nationales. Même si le contexte historique est différent : la France s'est relevée de la Seconde Guerre mondiale et le Québec entre dans sa Révolution tranquille ; ils doivent tous deux gérer leur croissance économique et maîtriser leurs transformations sociales. Les préoccupations en matière d'aménagement du territoire s'annoncent, les théories économiques sur le développement local et le « développement par la base » s'affirment. Dans les années 1970, les collectivités locales se voient transférer une partie croissante de la gestion économique, sociale et politique de la crise. Elles vont devoir participer à la résolution de problèmes qu'elles n'avaient pas contribué à créer.

À cela correspond une transformation de la société locale : la désertification des campagnes et l'accroissement de la population urbaine accentuent les inégalités territoriales, modifient les rapports sociaux et politiques des citoyens entre eux comme avec leurs élus.

La ville s'affirme alors comme un acteur à part entière. Ses rôles et sa puissance sont l'objet d'enjeux politiques, économiques, juridiques aussi bien nationaux que locaux. C'est autour des centres urbains que vont s'articuler les politiques nationales. Mais le décalage entre l'unité juridique de base et l'unité économique locale s'accroît, les structures administratives deviennent exiguës et inadaptées, le fractionnement municipal empêche un traitement homogène des problèmes globaux. Il provoque au sein d'une même agglomération des inégalités économiques, qui compromettent parfois l'ordre public³.

Au Québec comme en France, c'est une rationalité économique exprimée en termes d'efficacité et de rentabilité qui va entraîner la transformation du droit local. Mais le changement radical que réclamerait une totale

3. La crise des banlieues de l'hiver 1990-1991 a rappelé à l'opinion publique française l'existence d'un monde urbain cloisonné.

adaptation de l'ordre juridique local à l'ordre économique moderne est rendu impossible par les résistances du monde local.

1.2 Les craintes et les réticences des acteurs locaux

Les formes de regroupement et de coopération intermunicipale suscitent de nombreuses méfiances exprimées dans les discours des citoyens et des élus des deux pays. Mais leurs traductions juridiques sont parfois paradoxalement opposées.

Une collectivité locale se méfie tout d'abord de ses voisines. Les municipalités situées en périphérie d'une « ville centre » importante vont craindre sa domination. Le regroupement est perçu comme un moyen pour cette ville d'étendre sa marge territoriale, d'accroître son leadership. Chaque municipalité refuse que ses voisines lui imposent des choix de gestion qui ne favorisent pas au mieux ses intérêts. Cette méfiance est d'autant plus perceptible que l'écart démographique et économique entre les municipalités est important. Le regroupement sera perçu par les citoyens comme un éloignement du lieu de la prise de décision.

Après les collectivités voisines, c'est l'État qui est soupçonné de vouloir empiéter sur l'autonomie locale. Le rôle du préfet en France et du ministère des Affaires municipales au Québec est minutieusement analysé afin de déterminer dans quelle mesure l'État pourra utiliser la nouvelle institution comme relais de ses politiques nationales, afin d'influer sur les choix locaux.

Enfin, les réticences se portent sur l'institution en tant que telle et non plus comme simple instrument de l'État ou de la grande ville. Cela est surtout perceptible au Canada où les préoccupations fiscales jouent, nous semble-t-il, un rôle beaucoup plus important qu'en France en matière d'intercommunalité. La coopération intermunicipale est perçue comme une entorse au principe de l'équivalence fiscale selon lequel celui qui décide taxe ; or lorsqu'il y a transfert de compétence, le pouvoir ingrat de taxation est souvent laissé à la municipalité. Si le regroupement bénéficie d'une fiscalité directe, les citoyens font alors valoir que celui qui taxe doit être élu au suffrage universel direct (*no taxation without representation*). C'est pour respecter ce principe démocratique que, pour la première fois, le 12 novembre 1991, la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, en Ontario, a élu son président au suffrage universel direct. Ce type d'élection est, pour l'instant, refusé au Québec et totalement exclu en France où c'est l'une des principales caractéristiques qui permet de distinguer un établissement public de coopération intercommunale d'une collectivité locale.

L'intensité de ces réticences varie suivant le degré d'intégration du groupement ; mais leur traduction à travers les comportements des municipalités n'est pas la même dans les deux pays.

Alors qu'en France les communes auront tendance à refuser catégoriquement d'entrer dans toute structure intégrative si leurs intérêts ne sont pas garantis et resteront ainsi à l'état d'individualités juridiques, au Québec, les municipalités se protégeront parfois de leurs rivales en fusionnant. Cela paraît paradoxal à l'observateur français. En effet, à la différence des Français, les Québécois semblent moins viscéralement attachés à leur territoire municipal. Cette différence psychologique trouve très probablement son explication dans la durée de l'histoire municipale québécoise et dans le fait que le citoyen québécois a, plus qu'en France, intégré la rationalité économique dont nous parlions plus haut. Les choix administratifs sont beaucoup plus subordonnés à une analyse d'efficacité et de rentabilité ; les particularismes politiques, sociaux, géographiques et historiques interviennent de façon secondaire dans la détermination d'un changement juridique. Il est donc courant de voir des municipalités, situées à la périphérie d'une grande agglomération et craignant les inconvénients d'une intégration économique, décider de grouper leurs forces en fusionnant. Ainsi, en 1969, la Communauté urbaine de Québec comprenait 26 municipalités ; afin d'avoir plus de poids dans les négociations au sein du conseil de la Communauté, beaucoup ont fusionné et elles sont aujourd'hui au nombre de 13.

Pour répondre aux nécessités économiques et ménager les réticences municipales, le Québec et la France ont mis en place différents types de solutions institutionnelles.

1.3 Les solutions institutionnelles

La coopération intercommunale française se réalise habituellement par la mise en place d'un établissement public territorial, c'est-à-dire d'une structure de droit public disposant de la personnalité morale, d'un budget autonome et éventuellement d'un domaine public afin de remplir les compétences qui lui sont attribuées sur un territoire déterminé. Les différents établissements publics se classent en trois catégories selon le degré d'intégration qu'ils imposent aux communes, cela étant déterminé en fonction des modalités de création, d'adhésion et de retrait, de la nature et de l'étendue des compétences. Le plus ancien, créé par la loi du 22 mars 1890, est le syndicat intercommunal⁴ ; il permet aux communes de réaliser des économies d'échelle en groupant la gestion « d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal ». Les districts urbains se distinguent principalement des syndicats intercommunaux à vocation multiple par l'existence

4. *Code des communes*, dans A. CARPENTIER, *Répertoire Codes et Lois*, coll. « Juris-Classeurs », t. 2, Paris, Éditions Techniques, 1990, art. L.163-1.

de quelques compétences obligatoires et par une rigidité statutaire plus importante : les assouplissements introduits, par la loi dite d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988, concernant les syndicats, ne leur sont pas applicables. Leur succès mitigé auprès des communes urbaines a conduit le législateur à créer en 1966 les communautés urbaines. Il n'en existe que neuf dont quatre créées de façon autoritaire (Lyon, Bordeaux, Lille, Strasbourg). Elles correspondent à des métropoles régionales, leurs compétences obligatoires sont nombreuses et économiquement importantes⁵, leurs pouvoirs étendus, leur statut juridique plus complexe⁶. Les nouvelles communautés de communes ou de villes créées par la loi du 6 février 1992 leur sont comparables.

Certaines communes jugent le cadre juridique de l'établissement public trop contraignant ou trop rigide et préfèrent conclure, en application de la loi du 2 mars 1982, de simples conventions auxquelles elles peuvent associer d'autres collectivités locales et certains partenaires publics ou privés. C'est, par exemple, le cas des contrats de villes, de rivière, d'étang, de baie, etc. Nous n'aborderons pas ici l'étude de cette nouvelle tendance de l'intercommunalité, bien qu'elle ait souvent les faveurs des décideurs locaux, car elle paraît encore conjoncturelle ; l'observation semble démontrer que, lorsque les objectifs prennent de l'ampleur et mettent à contribution les finances communales, les communes éprouvent le besoin de fonder leurs relations sur des institutions légalement réglementées.

Au Québec, les municipalités ont aussi trois formes juridiques à leur disposition pour organiser leur coopération : les ententes intermunicipales, les municipalités régionales de comté (MRC) et les communautés urbaines.

L'entente intermunicipale, la formule la plus courante, comporte trois variantes : la fourniture de service, la délégation de compétences et la création d'une régie intermunicipale. Les deux premières peuvent se comparer en France à des contrats de gestion. Alors que la délégation de compétence est un transfert exclusif de compétence entre deux ou plusieurs municipalités, la fourniture de service permet à toutes les parties à l'entente de conserver leurs pouvoirs et un droit de regard sur la gestion. Seule la dernière variante donne lieu à la mise en place d'une structure juridique : les régies intermunicipales sont, comme les MRC ou les communautés urbaines, des corporations⁷.

5. *Id.*, art. L.165-7.

6. *Id.*, art. L.165-1-L.165-38.

7. *Code municipal*, L.R.Q., c. C-27.1, art. 581 ; *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19, art. 468-12 ; *Loi sur la communauté urbaine de Québec*, précitée, note 1, art. 2.

Avec le syndicat intercommunal, les ententes constituent des formes relativement simples de coopération qui contrastent avec l'intégration économique forte que réalisent les communautés urbaines. Les trois communautés urbaines du Québec sont chacune régies par une loi spécifique. Au départ, la majorité des dispositions de ces lois étant semblables, la catégorie des communautés urbaines avait une certaine unité. De nos jours, elles ont toutes évolué vers une intégration croissante, mais dans des directions parfois divergentes, s'adaptant à des situations politiques et économiques différentes. Il est bien difficile d'en traiter généralement sans risquer d'être inexact⁸. Les communautés ont les mêmes compétences que les MRC auxquelles s'ajoutent des pouvoirs spécifiques en matière de recensement, de facturation et d'envoi d'avis d'imposition, de promotion touristique, de circulation routière, d'enlèvement des ordures, d'assainissement et de toutes compétences qu'elles peuvent elles-mêmes décréter⁹.

Entre ces deux types se situent les municipalités régionales de comté (au nombre de 95 aujourd'hui). Constituées par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* du 21 novembre 1979¹⁰ à partir des anciennes corporations de comtés, elles comprennent aussi bien des municipalités rurales que des villes et ont pour principale compétence l'élaboration d'un schéma d'aménagement sur leur territoire. Elles n'ont pas d'équivalent en France, car elles relèvent à la fois de la structure de regroupement et d'un nouveau niveau d'administration territoriale entre l'État provincial et les municipalités : la région.

Si nous devons utiliser une échelle d'intégration pour mesurer l'étendue de l'intégration économique locale nécessitée ou produite par les structures intermunicipales québécoises et françaises, il faudrait, après les ententes et les syndicats, avant les communautés urbaines, situer les districts et les MRC. Mais la schématisation risquerait de conduire à des contresens car il faut tenir compte des pratiques locales. Les districts forment une catégorie très hétérogène ; certains districts ruraux ont moins de pouvoirs que certains syndicats à vocation multiple, alors que d'autres ont la puissance d'une communauté urbaine.

Ces différentes formes de coopération intermunicipale utilisent les mêmes techniques juridiques : transferts exclusifs de compétences, représentation par l'intermédiaire de délégués, etc. Mais bien que ces institu-

8. Le ministère des Affaires municipales envisage d'ailleurs dans le cadre de la révision des textes municipaux de procéder à une réunion de ces trois lois.

9. *Loi sur la communauté urbaine de Québec*, précitée, note 1, art. 93 et 95 ; *Loi sur la communauté urbaine de Montréal*, précitée, note 1, art. 121 ; *Loi sur la communauté urbaine de l'Outaouais*, précitée, note 1, art. 84.

10. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1.

tions soient comparables et se développent dans un contexte politique et économique similaire, d'importantes divergences influent sur leur fonctionnement, révélant deux conceptions fondamentalement différentes du monde local.

2. Des conceptions politiques divergentes

Alors que la France se débat dans des problématiques territoriales, le Québec développe une organisation locale qu'il veut fonctionnelle, et pendant que les acteurs locaux français cherchent dans le droit de l'intercommunalité des solutions aux conflits de pouvoirs, les textes québécois mettent en œuvre de nombreuses procédures de consultation.

Les divergences que nous avons observées s'articulent autour de trois thèmes : la problématique territoriale, les mécanismes de consultation et le degré d'autonomie de la structure. Nous avons préféré ici l'analyse dynamique des différentes solutions institutionnelles à partir de ces trois perspectives à la description comparative des régimes juridiques en vigueur, au risque de ne pas réaliser une étude exhaustive de la matière.

2.1 La problématique territoriale

Le Québec et la France tentent tous deux de réduire leur trop grand nombre de municipalités ou, au moins, d'en limiter les effets pervers. Il s'agit de parvenir à un degré d'intégration économique locale qui permette une gestion rationnelle des services urbains et un développement harmonieux de l'espace local. Mais les deux États ont une conception différente de la manière d'atteindre cet optimum.

Le législateur et les gouvernements français, depuis 1959, ont fait précéder toute démarche locale d'intégration économique d'un mouvement de recomposition des territoires administratifs. Tout regroupement intercommunal présuppose la définition préalable d'une aire géographique à partir de l'existence de solidarités plus ou moins profondes. Celles-ci se déterminent en fonction de critères géographiques (bassins hydrographiques massifs montagneux), socio-historiques (pays), économiques (bassin d'emploi), urbains (agglomération), etc., qui utilisent autant de notions juridiquement imprécises.

Le régime juridique des établissements publics territoriaux traduit la difficulté qu'il y a parfois à dégager une identité locale effective. La majorité des dispositions du *Code des communes* porte d'ailleurs sur la création et l'organisation statutaire des établissements territoriaux. Ceux-ci ont peu de caractéristiques fonctionnelles spécifiques puisque, lorsqu'il est question de fonctionnement, les textes renvoient le plus souvent au régime applicable aux communes ou à la décision institutive.

Il faut, dans un premier temps, délimiter un périmètre sur lequel se formera une majorité stable. Il y a alors consultation des conseils municipaux, et la création de la structure pourra avoir lieu s'il se dégage, parmi eux, une « majorité qualifiée » : comprenant au moins les deux tiers des conseils représentant la moitié de la population ou la moitié des conseils représentant les deux tiers de la population. Un syndicat intercommunal, un district ou une communauté urbaine peuvent donc regrouper des communes qui ne désiraient pas en faire partie. On comprend ainsi la lenteur et l'importance des négociations qui souvent président à la délimitation du périmètre. Cette proportion majoritaire se retrouve en matière d'intercommunalité pour toutes les prises de décision relatives à la composition de l'établissement public (admission ou retrait de communes¹¹), à l'extension de ses attributions et à la modification des conditions initiales de fonctionnement¹². La loi du 22 juillet 1977, votée pour relancer le fonctionnement de la communauté urbaine de Bordeaux paralysé par l'opposition ville centre/villes périphériques, introduit une règle supplémentaire : l'accord des conseils municipaux des villes dont la population est supérieure à un quart de la population totale du groupement est nécessaire¹³. Les villes centre disposent ainsi d'une sorte de pouvoir de veto leur permettant de se dégager de toute situation contraignante. Cette disposition est perçue par les petites communes comme le symbole d'une rupture du principe d'égalité et du non-respect de l'autonomie communale.

Il semble qu'au Québec, pour ce qui est des ententes intermunicipales, des municipalités régionales de comté et des communautés urbaines, l'aspect fonctionnel prime sur les problèmes territoriaux. Les ententes sont surtout un mode de gestion de services urbains (distribution des eaux, assainissement, enlèvement des ordures ménagères, etc.). Chaque municipalité décide librement de la création d'une entente ou de son adhésion à une entente intermunicipale, sans se préoccuper de la définition d'un périmètre territorial. Celui-ci ne sera qu'une conséquence de la création et non un préalable. De plus, toutes les politiques en matière de droit municipal sont basées sur la recherche de consensus : « Une corporation locale peut, par règlement, autoriser la conclusion d'une entente relative à des biens, à des services ou à des travaux avec toute autre corporation municipale [...] aux fins de leurs compétences¹⁴. »

Les textes législatifs s'attachent plus à réglementer le fonctionnement de l'entente que sa constitution. La même conception fonctionnelle a été

11. *Code des communes*, précité, note 4, art. L.163-15, L.163-16.

12. *Id.*, art. L.163-17.

13. *Id.*, art. L.163-1.

14. *Code municipal*, précité, note 7, art. 569.

mise en œuvre au moment de la création des MRC. La loi du 21 novembre 1979 avait pour objet de « donner aux municipalités tant au niveau local qu'au niveau régional des instruments de planification efficaces et harmonieux¹⁵ ».

Pour cela, le législateur québécois a créé les schémas régionaux d'aménagement, imposé leur réalisation dans des délais limités et mis en place une structure capable de réaliser cette mission. La logique est inverse de celle du législateur français : la structure est la conséquence de l'exercice d'une compétence et non le contraire. La loi n'en définit le régime juridique qu'après avoir traité des instruments de planification.

La délimitation territoriale des MRC s'est opérée au même moment sur l'ensemble du territoire de la province, selon la même procédure de consultation¹⁶. Elles ne semblent pas devoir être analysées « comme une œuvre de déstructuration d'un système politico-administratif déjà établi¹⁷ ». Elles apparaissent plus comme un instrument de coordination, « une structure d'accueil pour se donner de meilleurs services aux meilleurs coûts » que comme un mode d'administration territoriale¹⁸.

2.2 Les mécanismes de consultation

L'étude du droit municipal québécois nous a permis de mesurer combien les procédures françaises étaient non seulement peu consensuelles mais aussi peu consultatives.

Au Québec comme en France, les conseils administrant les structures de coopération intermunicipale sont formés de délégués des conseils municipaux soit obligatoirement membres de ceux-ci¹⁹, soit choisis éventuellement à l'extérieur²⁰.

Cette absence d'élection directe au suffrage universel permet aux municipalités de conserver l'exclusivité du dialogue démocratique local et de s'en prévaloir comme source de légitimité. Mais, étant donné l'influence

15. J. L'HEUREUX, « La loi d'aménagement et d'urbanisme : la planification et le contrôle intérimaire », (1988) 5 *C.P. du N.* 1.

16. *Infra*, section 2.2.

17. K. CABATOFF et M. IEZZONI, « La transformation du système politico-administratif par l'implantation des municipalités régionales de comté », *Revue française d'administration publique*, vol. 29, 1984, p. 117.

18. F. GÉLINAS, « L'acquisition d'une compétence par une M.R.C. : le fruit d'un large consensus des municipalités membres », *Municipalités*, octobre 1991, p. 14.

19. *Code municipal*, précité, note 7, art. 592 ; *Loi sur les cités et villes*, précitée, note 7, art. 468.23 ; *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, précitée, note 10, art. 187 ; *Loi sur la communauté urbaine de Québec*, précitée, note 1, art. 29.

20. *Code des communes*, précité, note 4, art. L.163-5 al.4 et L.164-5 al. 3.

des services publics pris en charge par les structures intermunicipales dans la vie quotidienne des citoyens et l'importance des sommes financières en jeu, il peut paraître relativement antidémocratique que les citoyens ne puissent contrôler directement les choix techniques et financiers mis en œuvre.

Aucune disposition du *Code des communes* ne prévoit la consultation des citoyens au moment de la mise en place d'un établissement public territorial. Au cours de leur fonctionnement, les établissements ne disposent pas non plus de possibilités officielles de consulter leurs administrés.

Le droit municipal québécois privilégie beaucoup les mécanismes de consultation directe de la population. Outre le moment des élections, il est souvent fait appel aux citoyens pour approuver un règlement municipal, à l'occasion de référendums, ou pour faire connaître d'éventuelles oppositions ou observations dans des procédures particulières. Les dispositions du *Code municipal* ou de la *Loi sur les cités et villes* ne prévoient pas de consultations particulières concernant la création ou le fonctionnement des ententes intermunicipales car elles sont considérées comme de simples techniques de gestion (excepté pour l'adoption d'un règlement autorisant la signature d'un emprunt²¹). Quant aux lois sur les communautés urbaines, elles contiennent peu de procédures de consultation ou de publication distinctes de celles qui sont habituellement applicables pour leurs membres.

C'est surtout le régime juridique de la création puis du fonctionnement de la MRC qui permet à l'observateur français de mesurer l'écart existant entre les systèmes français et québécois. Certes, en matière d'aménagement, des régimes d'enquêtes publiques, de publications existent aussi en France pour ce qui est des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et des plans d'occupation des sols ; mais cela ne touche ni la constitution ni le fonctionnement d'une structure de coopération intercommunale.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'a pas prévu les détails de modalités de définition du territoire de la MRC, elle précise seulement qu'il doit être procédé à une consultation auprès des conseils et des citoyens des municipalités locales et des municipalités de comté sur la base de « zones²² ».

21. *Code municipal*, précité, note 7, art. 607.

22. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, précitée, note 10, art. 167.

Au moment de l'entrée en vigueur de la loi, le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation²³ a mis en place un groupe de consultation chargé de coordonner l'action de 19 comités de consultation. Chacun des comités est composé d'un élu de municipalité rurale et de municipalité de ville, d'un président originaire de la région non élu municipal et d'un secrétaire nommé par le groupe de consultation. Ils vont devoir définir la région d'appartenance sur laquelle se fondera la MRC, et leur travail s'effectuera en trois phases.

Dans un premier temps, les citoyens et les élus sont informés au moyen d'assemblées publiques, de messages dans les médias. Comme toutes les municipalités du Québec vont devoir appartenir à une région, l'esprit de la consultation sera différent de l'esprit des négociations qui peuvent se dérouler en France. Pour refuser d'être intégré à une MRC, il faudra démontrer l'appartenance à une autre région pour laquelle de toute manière s'établira aussi une MRC. Le choix est constructif et positif²⁴.

Les comités définiront ensuite des territoires provisoires à partir des renseignements qu'ils auront pu recueillir et réuniront les conseils des municipalités situées sur ce territoire.

Ceux-ci devront, au cours de la dernière étape, parvenir à un consensus qui permettra la rédaction des lettres patentes par lesquelles le gouvernement crée les MRC. Une municipalité peut demander son retrait du territoire de la MRC à laquelle elle appartient et son rattachement à une autre²⁵. Elle adopte alors un règlement qui doit être approuvé par les personnes « habiles à voter » (frappées d'aucune incapacité, domiciliées sur le territoire ou propriétaires d'un immeuble ou occupants d'un établissement de commerce ou de bureau situé sur son territoire²⁶).

Le ministre saisi de la requête peut demander à la commission municipale de tenir une enquête publique sur l'opportunité de cette modification et de rendre un rapport public. Il consultera ensuite les conseils des deux MRC avant de recommander le rattachement au gouvernement qui, alors, pourra modifier les lettres patentes. On retrouve de nombreuses autres

23. M. DUMAS-ROUSSEAU, « L'implantation des M.R.C. : une opération valable de consultation », *Municipalités*, avril-mai 1982, p. 8.

24. En France, l'article 69, al. 3 de la Loi n° 92-125 du 6 février 1992, J.O., 8 février 1992, 2064, relative à l'administration territoriale de la République, adopte un peu la même démarche en prévoyant qu'une commune ne peut se voir imposer l'entrée dans une communauté de communes si elle « propose de participer à un autre établissement de coopération intercommunale, exerçant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique et dont le territoire est contigu au sien ».

25. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, précitée, note 10, art. 177-186.2.

26. *Loi sur les élections et référendums*, L.R.Q., c. E-62.2, art. 518.

procédures de consultation et de publication en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement de la MRC.

À partir de ces exemples, il semble que les structures québécoises, du moins les MRC, bénéficient d'une légitimité démocratique que ne possèdent pas les établissements publics français et pourraient, par là, disposer d'une autonomie plus grande dans la définition de stratégies propres.

2.3 L'autonomie des institutions

Au départ, le groupement n'est qu'un instrument à la disposition des municipalités pour rationaliser la gestion de leurs services. Nous avons vu qu'il était aussi parfois un instrument de recomposition territoriale privilégié par l'État²⁷.

Les municipalités membres à travers leurs délégués ainsi que l'État par l'intermédiaire des mécanismes d'approbation ou par la délivrance d'arrêtés préfectoraux contrôlent la détermination des compétences et l'utilisation des pouvoirs de l'institution. Il semble alors que le groupement ne soit qu'un relais, sans stratégies économiques particulières, sans ambitions politiques : sans autonomie.

Mais les régies intermunicipales, les syndicats intercommunaux, les districts, les MRC et les communautés urbaines sont des institutions administratives et de nombreux auteurs de sciences politiques ou de sociologie des organisations ont démontré que toute institution, quelque temps après sa mise en place, cherche à se positionner par rapport à son environnement, à se construire une identité propre en développant des pratiques spécifiques.

L'étude de ce phénomène à propos des groupements de municipalités est particulièrement intéressante puisqu'il aura des conséquences importantes sur leur nature juridique effective.

Les municipalités ont toujours considéré leurs groupements comme des mandataires chargés de réaliser les choix municipaux. Si l'on admet qu'ils puissent avoir une certaine marge de manœuvre, ils deviennent des acteurs à part entière, avec lesquels parfois leurs interlocuteurs devront négocier. L'autonomie d'une institution se mesure en fonction de ses relations avec ses membres, l'État et les autres intervenants locaux (collectivités locales, organismes consulaires, partenaires publics et privés, comités divers, etc.). Dans notre réflexion, nous avons seulement choisi d'aborder les rapports avec les municipalités membres et avec l'État.

27. *Supra*, section 1.1.

Au Québec comme en France, l'État intervient dans la procédure de création et de modification des structures de coopération intermunicipale soit par l'intermédiaire du législateur (pour la création des trois communautés urbaines québécoises, des quatre premières communautés urbaines françaises, par exemple), soit par l'action gouvernementale : approbation des ententes intermunicipales²⁸, délivrance des lettres patentes constituant les MRC, des décrets instituant les communautés urbaines françaises²⁹ et des arrêtés préfectoraux créant les syndicats de communes et les districts³⁰. Mais le rôle exact de l'État en matière de coopération intermunicipale se mesure surtout en fonction des habitudes et du « climat » entourant l'intervention de ses représentants.

Au Québec, c'est le ministère des Affaires municipales qui est désigné par le gouvernement provincial pour s'occuper de ces questions. Il coordonne au sein du gouvernement les actions des différents ministères et tente d'en assurer la cohérence. Même si de nouvelles dispositions législatives permettent aux autres ministères de retrouver certains pouvoirs ponctuels de négociation directe avec les municipalités, il existe, en matière d'aménagement, une certaine unité d'action gouvernementale : « La loi soumet le gouvernement à une obligation de dialogue et l'oblige à civiliser ses relations avec les instances décentralisées³¹. »

En France, le premier interlocuteur étatique de l'établissement public territorial est le préfet du département, mais plus le poids économique, plus l'influence territoriale de l'établissement augmentent, plus celui-ci aura tendance à traiter directement avec les services déconcentrés de l'État ou avec les différents ministères pour chaque domaine particulier.

Le ministère des Affaires municipales au Québec remplit surtout une mission d'assistance technique, de conseil en matière juridique et financière. Le Service de l'organisation municipale vérifie la conformité juridique des règlements municipaux avec le droit municipal et offre gratuitement son expertise technique et financière aux municipalités souhaitant réaliser une fusion ou créer des ententes. Le préfet français est plutôt perçu par les communes comme un arbitre, disposant d'un pouvoir de contrainte important. Il « fixe » le siège du syndicat intercommunal, « détermine » les conditions de la participation des communes qui ont

28. *Code municipal*, précité, note 7, art. 570 ; *Loi sur les cités et villes*, précitée, note 7, art. 468-1.

29. *Code des communes*, précité, note 4, art. L.165-4.

30. *Id.*, art. L.163-1 et L.164-1.

31. L. GIROUX, « Le droit québécois de la qualité de l'environnement et l'équilibre des différents intérêts », dans N. DUPLÉ (dir.), *Le droit à la qualité de l'environnement, un droit en devenir, un droit en définir*, Montréal, Québec/Amérique, 1988, pp. 428-438.

refusé leur adhésion³², il est « l'autorité qualifiée » qui peut forcer les communes à intégrer une structure de regroupement. Le Conseil d'État, dans l'arrêt *Ville de Cayenne* du 13 mars 1985, a considéré que le préfet était en droit de refuser la délivrance de l'arrêté préfectoral autorisant la création d'un syndicat jugé financièrement non viable.

Pour encourager les regroupements, les gouvernements ont mis en place de nombreux types d'incitations financières³³. Lorsque l'institution remplit correctement ses missions, les gouvernements prennent alors l'habitude de traiter directement avec elle sans passer par les municipalités : cela diminue le nombre d'interlocuteurs et la longueur des consultations.

Le degré d'autonomie de la structure intermunicipale dépend aussi des ambitions de ses membres. Un groupement intermunicipal est donc dans un premier temps un résultat, c'est-à-dire le produit d'une réflexion commune sur un objet précis, et il aura l'importance que ses membres lui accorderont. S'il a pour objet la gestion technique d'un service urbain (distribution d'eau potable, assainissement, enlèvement des déchets, etc.), il devient alors l'une des formes possibles de gestion choisie en fonction de critères uniquement économiques, comme c'est le cas de la majorité des ententes et des syndicats. Si on lui attribue des compétences exclusives importantes, son rôle le sera en conséquence ; ainsi en est-il des communautés urbaines, des MRC et de certains districts français. Mais, au-delà de ces différences originelles, certaines structures de coopération intermunicipale prendront une nouvelle envergure par l'acquisition de compétences plus nombreuses ou plus générales. Ce peut être soit une simple accumulation de compétences techniques qui transforme l'institution en véritable centre de gestion, soit la généralisation de compétences déjà transférées.

On observe qu'en France l'autonomisation des établissements publics territoriaux par rapport à leurs membres se réalise le plus souvent par la prise en charge du développement économique local. Les communes françaises éprouvent beaucoup de difficultés à rationaliser leurs politiques en matière de développement économique ; leur grande volonté de participer à la lutte pour l'emploi et pour la prospérité économique se heurte à la faiblesse de leurs moyens. Elles ont donc tendance depuis la fin des années 1970 à confier cette tâche aux districts et aux communautés urbaines. Les lois décentralisatrices de 1982 et de 1983 ont accru le champ d'interven-

32. *Code des communes*, précité, note 4, art. L.163-2.

33. En France : *id.*, art. R.251-2 et suiv., R.252-2 et R.253-7 ; au Québec, on trouve le PAFREM : programme québécois d'aide financière au regroupement municipal.

tion communal dans ce domaine et, de ce fait, celui des établissements qui s'étaient vu transférer cette mission. Or on s'aperçoit à présent que le développement économique local n'est pas une compétence mais un ensemble de compétences qui comprend aussi bien la création de zones industrielles ou commerciales, la mise en place d'aides aux entreprises en difficulté et d'aides à l'implantation d'entreprises (exonération de taxes, fourniture de terrains viabilisés, pépinière d'entreprises, etc.) que la promotion économique parfois très proche de l'action en faveur du tourisme...

Pour mener à bien un tel objet, le groupement va devoir penser son territoire comme une globalité et non plus comme une somme de circonscriptions administratives, distinguer son propre intérêt de celui de ses membres. L'un des apports de la loi relative à l'administration de la République récemment promulguée³⁴, en matière d'intercommunalité, est d'imposer aux nouvelles communautés de communes ou de villes des blocs de compétences, notamment en matière d'aménagement et de développement économique local.

Les MRC québécoises, quant à elles, ont pour principale compétence l'élaboration du schéma régional d'aménagement. Aujourd'hui, au moment de leur révision, les conseils municipaux se rendent compte qu'il est difficile de dresser une frontière stricte entre la définition des grands objectifs de l'aménagement d'un territoire et une réflexion sur son avenir économique³⁵. De nombreuses MRC n'ont pas limité strictement leur rôle à l'aménagement et se sont fortement engagées en matière économique : « Un champ majeur d'intervention a été également celui du développement économique régional, soit par la création ou le financement de corporation de développement économique soit par la collaboration à divers sommets ou tables sectorielles³⁶ ». Une évolution similaire à la situation française pourrait être imaginée, par exemple en tenant compte des différences fondamentales qui opposent les droits locaux français et québécois. Les municipalités n'ont pas de compétence générale de principe sur leur territoire, elles disposent de pouvoirs limitativement énumérés dans le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes*, parmi lesquels figure non pas le développement économique mais la promotion économique, ce qui est beaucoup réduit.

34. Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration de la République, précitée, note 24.

35. R. AUDETTE et Y. ROMPRÉ, « Que font les M.R.C. ? », *Municipalités*, juillet-août 1991, p. 20.

36. A. LEMAY, « Le projet de loi 88 : un second souffle pour les M.R.C. », dans *Développements récents en droit municipal*, Barreau du Québec, Service de la formation permanente, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1989, pp. 77-93.

Il nous a semblé que l'acquisition d'une certaine autonomie par les MRC pouvait aussi passer par l'acquisition de compétences spécifiques plus nombreuses, en application des articles 10 à 10-4 et 678-0-1 du *Code municipal* introduits par le projet de loi 88 voté le 18 décembre 1987³⁷. Les articles 10 à 10-4 permettent au gouvernement de déléguer aux MRC des compétences qui n'étaient pas auparavant décentralisées au regard des municipalités ; dès lors, ces dernières pourraient utiliser les MRC comme un moyen pour obtenir plus de pouvoirs, mais elles soupçonnent toujours le gouvernement de vouloir procéder à des transferts de charges sous le couvert de la décentralisation. L'article 678-0-1 permet à la MRC de se déclarer elle-même compétente pour la fourniture de services municipaux limitativement énumérés. Même si elles doivent, pour ce faire, respecter des règles de majorité assez contraignantes, cela leur donne une autonomie juridique importante à l'égard de leurs membres. Toutefois, ces dispositions sont récentes et elles n'ont pas encore été mises en œuvre de façon suffisamment générale pour que l'on puisse juger de leur effet pratique. De tels mécanismes n'existent pas en France.

Nous avons vu que les structures de coopération intercommunales françaises se distinguaient des structures québécoises par une absence de consultation des citoyens sur leur création et leur fonctionnement, qui les privait de toute légitimité démocratique. On s'aperçoit, en étudiant le développement de leur action en matière économique qu'elles acquièrent un savoir-faire, une maîtrise de leur mission qui leur assure progressivement la reconnaissance des administrés. Sans être soumises directement aux aléas électoraux, les institutions de coopération intermunicipale bénéficient d'une légitimité fondée sur leur efficacité économique, aux dépens souvent des municipalités membres.

Conclusion

Les contraintes économiques qui rendaient la coopération intercommunale nécessaire, malgré les réticences politiques locales, ont donc conduit au Québec et en France à la mise en place d'institutions apparemment correspondantes. Mais l'observation de ces structures nous a permis de constater que leurs modalités de création et de fonctionnement révélaient en réalité une conception bien différente de la vie locale.

Le Québec privilégie une démarche beaucoup plus fonctionnelle et pragmatique laissant une large place à la consultation de la population afin

37. *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec*, Projet de loi 88 (adoption de principe le 18 décembre 1987), L.Q. 1987, c. 102.

de permettre un débat démocratique sur l'existence et le fonctionnement de ces institutions.

En France, au contraire, l'établissement public territorial continue de se définir à partir de critères territoriaux et n'est conçu que comme un organisme relais dépourvu de tout lien avec les citoyens.

Pourtant, dans ces deux exemples, on assiste à un développement progressif de ces institutions, leur nombre se multiplie, leurs compétences deviennent plus importantes et leurs pouvoirs s'accroissent. Cela leur permet de développer des ambitions économiques et politiques qui diffèrent parfois de celles de leurs créateurs et d'acquérir ainsi une certaine autonomie.

Initialement créées pour être de simples instruments de gestion de services publics locaux, comme un type particulier d'organisation administrative, les structures intercommunales ont tendance à devenir de véritables organes de représentation d'intérêts économiques locaux spécifiques. Elles disposent ainsi d'une légitimité qui, avec leur puissance économique, contribue à en faire de véritables acteurs économiques et politiques au niveau local.